OPINION

DE M. MALOUET,

SUR LA SANCTION ROYALE;

Dans la Séance du 1 Septembre 1789.

MESSIEURS,

Qu'est-ce que la sanction royale? Devons-nous l'accorder? Comment doit-elle être déterminée? La solution de ces questions doit être la conséquence des principes que vous avez déjà consacrés, ou qui sont unanimement reconnus par le peuple François, sur la puissance qui lui appartient, & sur celle qu'il a conférée à ses Rois.

Je remarque d'abord que de tous les pouvoirs, celui de sanctionner les loix est le seul auquel le despotisme ne sauroit atteindre, &

qu'il l'anéantit, parce qu'il ne peut l'usurper. Le despote veut : il agit : il opprime : sa volonté s'exécute ; mais il ne peut en faire une loi ; car aucun homme libre ne l'accepte volontairement : aucune puissance publique ne la sanctionne. -- La volonté du despote, toujours errante dans ses Etats, comme un orage sur l'horizon, n'a point de caractere, point d'asyle inviolable. -- Seul au milieu de tous, rapproché de la société par ses besoins, il en est séparé par la terreur : maître absolu par la force, il est esclave aussi-tôt qu'une force supérieure se déploie : enfin sa condition malheureuse est de cesser d'être, par la volonté générale, tandis que le bonheur du Monarque, sa puissance & sa gloire consistent à en être l'organe.

Cependant dans tous les pays où un homme s'est dit maître de la loi, supérieur à la loi, la superstition, l'ignorance ont annoncé sa puissance, comme une émanation de la puissance céleste. -- Alors des formules religieuses ont été imaginées pour sanctionner ses volontés ; & cette doctrine impie a fait du

Gouvernement defpotique une véritable théocratie. Mais chez les peuples même qui y font foumis, la fouveraineté primitive de la fociété s'eft manifeftée fans obftacle, toutes les fois que la multitude a pu fe réunir. -- Un inftinct impériffable la porte par intervalle à s'établir Juge fuprême de la tyrannie, à brifer la force oppreffive qu'elle a créée fans favoir l'ordonner, pour s'y foumettre de nouveau aveuglément : car les mouvemens impétueux du peuple rendent bien fa volonté redoutable; mais il n'y a que fes mouvemens réfléchis qui puiffent la rendre légiflative. Ainfi, en Afie, en Afrique, & fur les Confins de l'Europe, des révolutions imprévues ébranlent les Trônes, & avertiffent fréquemment les Princes, de leur foibleffe, les peuples, de leur force.

Il eft donc vrai que par-tout où le peuple veut être libre, il l'eft ou le fera par le feul acte de fa volonté fouveraine.

Il eft donc vrai que toute fouveraineté réfide dans la Nation; & c'eft le principe que vous avez confacré.

Or, d'après ce principe, Meffieurs, que

peut être la ſanction royale ? C'eſt un acte de ſouveraineté, par lequel la loi eſt prononcée ; c'eſt un pouvoir communiqué par la Nation qui les poſſede tous.

Mais pour en mieux juger, il faut examiner dans quelle fin a été inſtitué le magiſtrat ſuprême, auquel le droit de ſanctionner les loix peut être confié.

Il ſeroit abſurde de croire que les prérogatives de la Couronne ont pour objet la ſatisfaction & les jouiſſances perſonnelles du Monarque. Il n'en eſt aucune qui ne doive trouver ſon origine & ſa fin dans l'utilité générale.

Ainſi il eſt utile & néceſſaire au repos, au bonheur d'une grande Nation, qu'il exiſte au milieu d'elle une dignité éminente, & dont les fonctions, les pouvoirs ſoient conſtitués de telle maniere que celui qui en eſt revêtu, n'ayant aucun des ſoins, aucune des ambitions qui tourmentent les autres hommes, ne puiſſe trouver d'accroiſſement à ſa fortune perſonnelle, que dans le bonheur général.

Telle eſt parmi nous l'origine & la fin de l'autorité royale. La Nation, en l'inſtituant,

n'a entendu communiquer que la portion de sa souveraineté, qu'elle ne peut exercer par elle-même, & qu'il lui convient de faire exercer par un seul : ainsi elle s'est réservée la puissance législative, & en confie l'exercice à ses représentans librement élus. -- Mais ces mandataires alliant à l'auguste fonction qui leur est momentanément départie, tous les soins, toutes les ambitions qui tourmentent les autres hommes, leur volonté, leur intérêt personnel pouvant se trouver en contradiction avec la volonté & l'intérêt général, il convient à la Nation d'en exiger la garantie, de la part de celui qui est seul au-dessus de tous les intérêts privés, & qui a un intérêt éminent au maintien de la constitution par laquelle il existe comme Monarque, qui ne peut rien sans elle, & qui, s'il agissoit contr'elle, tomberoit sous le joug de la volonté générale qui le domine & le surveille.

Il suit de-là, Messieurs, que la sanction royale est un droit & une prérogative nationale, conférée au Chef de la Nation par elle-même, pour déclarer & garantir qu'une

telle résolution de ses représentans est ou n'est pas l'expression de la volonté générale.

La définition de cette prérogative de la Couronne en démontre déjà l'utilité & la nécessité : mais l'une & l'autre s'appuient sur d'autres considérations.

Le peuple, Messieurs, qui veut, qui détermine qu'il lui est utile d'avoir un Roi, qui l'institue comme centre de tous les pouvoirs, comme conservateur de tous les droits, a des précautions à prendre pour conserver dans les mains d'un seul l'autorité qu'il lui défere, & pour empêcher qu'il n'en abuse. --

Cette derniere intention est remplie, de la part du peuple, en réservant à ses représentans l'exercice du pouvoir législatif, & la surveillance du pouvoir exécutif : mais le peuple a également intérêt de défendre l'autorité royale de toute entreprise injuste de la part de ses représentans : or cette intention du peuple ne peut être remplie qu'en admettant le Prince à l'examen & à la sanction des loix : car si dans les pouvoirs délégués, il en existoit un seul qui lui fût étranger, & dont il fût personnellement dépendant, ce seroit un pouvoir absolu

auquel la Nation, comme ſon Chef, ſe trouveroit aſſervie.

Qu'auroit fait alors la Nation par une diſtribution auſſi inconſidérée de ſes droits primitifs? Au lieu d'en combiner l'exercice de maniere qu'ils ſe renforcent tous, & ſe défendent l'un par l'autre, la Nation auroit confié excluſivement l'acte le plus éminent de la ſouveraineté à ceux qui, dépourvus du pouvoir exécutif, ſeroient les maîtres de l'uſurper. D'un autre côté, la Nation auroit confié la plus éclatante repréſentation de la ſouveraineté à celui qui, n'ayant aucune part à ſon exercice effectif, ſeroit toujours tenté d'employer le pouvoir exécutif pour l'uſurper. Ainſi le bonheur général de la ſociété ne pouvant exiſter que par l'harmonie des pouvoirs qui doivent y concourrir, ſeroit ſans ceſſe troublé par leur diſcorde. Ainſi la Nation qui veut un gouvernement monarchique, n'auroit qu'un gouvernement incertain qui ſe précipiteroit alternativement vers l'ariſtocratie ou la démocratie.

La ſanction royale eſt donc le ſeul moyen de fixité dans les principes de ſûreté & d'in-

violabilité dans les formes du gouvernement ; & cette prérogative importante qui met le Chef de la Nation dans l'indépendance de ses représentans, ne peut jamais le rendre plus fort que la volonté générale, aussitôt qu'elle s'explique. Or une Nation qui s'assemble, s'explique ; & son vœu formel se fait connoître directement par l'opinion publique, ou indirectement par les représentans : mais comme dans ce systême, aucune volonté particuliere n'est egale à celle du Monarque, il n'a plus rien à conquérir, à usurper, pour être investi de toute la majesté de Chef suprême de la Nation, & pour s'asseoir avec gloire sur le premier Trône du Monde.

La sanction royale est donc utile au repos de la Nation, elle est nécessaire au Monarque pour diriger paisiblement la puissance publique, mais elle n'est pas moins importante à la sûreté des membres du corps législatif.

Qu'est-ce en effet, Messieurs, que l'exercice, par représentation, de la puissance législative ? c'est une mission momentanée pour agir au nom du Souverain, vis-à-vis duquel on reste

toujours reſponſable. Mais cette reſponſabilité néceſſaire dégénéreroit bientôt en une véritable ſervitude, ſi le peuple pouvoit reprocher arbitrairement à ſes repréſentans d'avoir abuſé de leur pouvoir, d'avoir trahi ſes intérêts. Il leur importe donc d'avoir un garant révéré de leur fidélité.

Ce garant naturel: c'eſt le Chef de la Nation, qui étant partie intégrante du corps légiſlatif, en ſanctionne les actes, & déclare par ſon acquieſcement qu'ils ſont conformes aux principes de la conſtitution. Alors le peuple reçoit la loi avec le reſpect qui lui eſt due, parce qu'elle préſente tous les caracteres de la volonté générale: les repréſentans l'ont délibérée, ſelon le droit qu'ils en avoient reçu; & la ſanction du Monarque annonce qu'elle eſt conforme aux vœux & aux intérêts du peuple dont il eſt établi le conſervateur perpetuel.

Ainſi, Meſſieurs, les repréſentans du peuple, au moment où ils ceſſent de l'être, ont un intérêt perſonnel à ſe montrer inveſtis de la ſanction royale; car elle les défend contre les inquiétudes & les ſoupçons du peuple.

Mais, dira-t-on, en admettant cette ſanction, on s'expoſe à voir rejetter par le Prince des loix juſtes, néceſſaires & deſirées par le peuple, comme par ſes repréſentans.

Je réponds que ce n'eſt point par le *veto*, que la conſtitution peut être violée par le Monarque; car ſi elle eſt bonne, il n'y a plus de loix eſſentielles à faire pour la liberté publique : tous les pouvoirs, leur exercice, & leur limite étant réglés par la conſtitution, l'intétêt perſonnel du Monarque ſe trouve lié aux loix conſtitutives ; le corps légiſlatif & le Monarque ne peuvent plus agir que ſur leurs réſultats, c'eſt-à-dire, ſur les loix d'adminiſtration. Alors la réſiſtance du Roi ſeroit inutile contre un vœu formellement exprimé par la nation : Le *veto* royal n'eſt efficace qu'autant qu'il ſignifie que la loi propoſée n'eſt pas l'expreſſion de la volonté générale. S'il s'agit d'une loi importante, c'eſt un véritable appel au peuple; & dans les cas ordinaires, c'eſt un avertiſſement aux repréſentans, qu'ils ſe ſont mépris ſur un principe d'adminiſtrateur.

Or il eſt poſſible que le Conſeil du Monarque

ait quelquefois sur le corps législatif l'avantage d'une plus longue expérience, d'une plus grande habitude des affaires de détail, d'une connoissance plus approfondie de celle dont il est question.

Ainsi, Messieurs, la sanction royale nécessaire aux intérêts du peuple, à la dignité & à l'intégrité du pouvoir exécutif, ne l'est pas moins à la sûreté des représentans.

D'après ces considérations, la seconde question se trouve résolue : devons-nous accorder la sanction royale ? Ma réponse est affirmative : mais j'ajoute que quand il ne seroit pas démontré que cette prérogative de la Couronne est toute à l'avantage de la Nation, nous ne pourrions la contester ; nous n'en avons pas le droit, car nous n'exerçons qu'un pouvoir communiqué ; & nous ne pouvons l'exercer contradictoirement aux voeux & aux instructions de ceux qui nous ont député.

Or leur voeu formel est que le Roi participe par la sanction, à la puissance législative. Cette intention divisément exprimée, est essentiellement la même dans la plus grande

pluralité de nos mandats, & n'eſt contredite par aucun.

Comment donc & à quel titre prétendrions-nous priver le Monarque d'un droit qui lui eſt acquis & confirmé par la volonté générale.

Je conçois cependant la diverſité d'opinions qui ſe manifeſte ſur cette queſtion : en reconnoiſſant au Roi un droit prééxiſtant de *veto*, il auroit celui d'empêcher la conſtitution ! Cette objection grave en apparence, s'évanouit en y réfléchiſſant.

Je réponds, Meſſieurs, qu'un Monarque n'a ni le droit ni le pouvoir d'empêcher un peuple qui veut une conſtitution, de la faire. Il n'y a point de *veto*, point d'obſtacle à une conſtitution demandée par la Nation : mais s'il arrivoit que ſes repréſentans en adoptaſſent une évidemment contraire à la volonté & à l'intérêt général, ne doutons pas alors que le Chef de la Nation n'ait le droit de ſuſpendre une telle conſtitution, d'en appeller au peuple, & de lui demander de manifeſter ſa volonté expreſſe par de nouveaux repréſentans. -- Tel eſt, à mon avis, le ſeul droit de

veto que le Monarque puiſſe exercer ſur la conſtitution. Il ne la ſanctionne pas comme une loi particuliere ; mais s'il la trouve telle que la Nation la déſire, il l'accepte, y ſouſcrit, & en jure l'obſervation. -- S'il la trouve contraire aux voeux & aux intérêts du peuple, il peut, il doit refuſer de l'accepter, jusqu'à ce que la Nation explique de nouveau ſa volonté ſouveraine : car elle a toujours dans la perſonne de ſon Chef, le plus auguſte, le plus autoriſé de ſes répréſentans ; & c'eſt en ce ſens que j'oſe déſaprouver hautement la nullité à laquelle le pouvoir exécutif s'eſt laiſſé réduire. Juſtement réprimé, lorſque des hommes pervers ou inconſidérés ont voulu en abuſer, il devoit reprendre ſon action tutélaire, auſſi-tôt que le corps légiſlatif a déclaré la reſponſabilité des Miniſtres. -- Car l'autorité du Gouvernement n'appartient point à ſes agens, elle eſt la propriété & la ſauve-garde du peuple ; ainſi il ne leur eſt pas permis de la laiſſer périr entre leurs mains. Et nous, Meſſieurs, qui avons le droit d'en ſurveiller l'exercice, d'en empêcher les abus, il ne nous eſt pas

permis de la laiſſer avilir. -- Je penſe donc que nous ne pouvons nous ſouſtraire à la ſanction royale, pour nos décrets antérieurs à la conſtitution, quand même elle nous donneroit le droit de nous y ſouſtraire, pour nos décrets ſubſéquens.

Il me reſte, Meſſieurs, à examiner comment la ſanction des loix doit être prononcée, ſi le Roi aura un droit de *veto* abſolu ou ſeulement ſuſpenſif.

Je dis d'abord que la forme la plus auguſte, la plus importante, doit être celle de la ſanction royale. C'eſt alors que la puiſſance, la majeſté de la Nation doivent être concentrées ſur le Trône dans la perſonne du Monarque qui déclare, au nomd'un peuple immenſe, que les paroles qu'on vient d'entendre ſont une loi inviolable pour tous.

Ah! j'aſpire au moment d'entendre pour la premiere fois cette promulgation ſolemnelle: *Peuples obéiſſez, voici la loi!* car aucun de nous n'avoit encore vécu ſous ſon unique empire.

Quant à la nature du *veto*, la Nation ſeule

en ayant un absolu, celui du Roi, en derniere analyse, ne peut être que suspensif. Car si le peuple persiste à désirer la loi proposée, s'il charge avec persévérance ses représentans de la proposer encore, le Monarque n'a plus ni droit, ni moyen derésistance. Mais les limites du *veto* royal étant posés par les principes, son expression doit être simple & absolue, sans qu'il soit nécessaire d'énoncer les motifs.

Je termine ici, Messieurs, mes observations; & je conclus par admettre la sanction & le *veto* royal, comme une garantie précieuse de la liberté & de la puissance nationale, de la sûreté des représentans, & de l'indépendance nécessaire du Monarque.

FIN.

A VERSAILLES,
DE L'IMPRIMERIE DE PH.-D. PIERRES,
Premier Imprimeur Ordinaire du Roi,
rue S. Honoré, N°. 23.

367